



НЕЗАЛЕЖНА МЕДІЙНА РАДА

Рекомендація № 1

щодо повноважень Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення у сфері регулювання аудіовізуального контенту

м. Київ

«20» вересня

2016 р.

Телебачення та радіо, з огляду на силу візуального та звукового впливу, а також на широку аудиторію глядачів та слухачів, є найвпливовішими медіа. Враховуючи цей факт, у світовій практиці регулятори у сфері телебачення та радіомовлення наділені широкими повноваженнями регулювати аудіовізуальний контент у межах вимог щодо дотримання свободи висловлювання. Ці обмеження забезпечують неупереджене висвітлення подій журналістами, повагу до прав людини, а також захищають суспільство від протиправного поширення інформації.

Водночас українські медіа не приділяють належної уваги законодавчим обмеженням контенту, а Національна рада з питань телебачення і радіомовлення, зі свого боку, уникає активного використання всього спектра своїх повноважень, а також постає перед проблемою неефективних механізмів притягнення до відповідальності в певних сферах. Це зумовлює необхідність **розтлумачити значення регулювання контенту, відмежувавши його від цензури**, а також **заохотити Національну раду активно використовувати свої повноваження за чинним законодавством**, що дозволяє великою мірою впливати на якість аудіовізуального контенту вже сьогодні.

1. Регулювання аудіовізуального контенту як визнаний інструмент підвищення його якості

1.1. При винесенні цієї рекомендації Незалежна медійна рада виходить із того, що *«повноваження з регулювання контенту національними регуляторами є заходом, необхідним у демократичному суспільстві у контексті допустимих обмежень свободи вираження поглядів»*, передбачених частиною 2 статті 10 Європейської конвенції з прав людини^[1]. Відповідно, можливість регулювати контент має також бути передбачена законом та переслідувати легітимну ціль.

1.2. У Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи «Про незалежність і функції регулювальних органів у секторі мовлення» наголошується, що **«важливо забезпечити відповідне й виважене регулювання цього сектора [мовлення], щоб гарантувати свободу ЗМІ й водночас урівноважити цю свободу з іншими законними правами та інтересами»** і рекомендовано включити до

національного законодавства положення, а в політику — заходи, які надавали б регулювальним органам сектору мовлення повноваження виконувати свої завдання ... ефективно, незалежно й відкрито».[2]

Більше того, наголошено також основні засади, на яких має базуватися діяльність регулятора. Так, у пункті 18 Керівних принципів, що стосуються незалежності та функцій регулювальних органів у секторі мовлення (затверджені згаданою вище Рекомендацією), йдеться про те, що регулятори «повинні забезпечити дотримання мовниками, які перебувають у межах їхньої юрисдикції, основних принципів, викладених в Європейській конвенції про трансграничне телебачення, у т. ч. в статті 7». Остання ж передбачає, що до обов'язків мовника входять:

- забезпечення поваги до гідності та прав інших людей при наданні програмних послуг — а саме забезпечення пристойності та відсутності порнографії, а також заборона неправомірного пропагування насильства чи расової ненависті;
- заборона трансляції програмних послуг, які можуть завдати шкоди фізичному, психічному чи моральному розвитку дітей та підлітків, у разі якщо вони мають змогу їх дивитися;
- забезпечення об'єктивного висвітлення фактів і подій та сприяння вільному формуванню думок.[3]

1.3. Існує думка, що подібна регуляторна діяльність є однією з форм цензури, забороненої Конституцією України. Втім, цензура в класичному розумінні передбачає отримання перед публікацією згоди на оприлюднення певного контенту, крім випадків внутрішньоредакційного контролю (тобто попереднього узгодження публікації певного контенту). Українське законодавство визначає **цензуру** так: це «будь-яка вимога, спрямована, зокрема, до журналіста, засобу масової інформації, його засновника (співзасновника), видавця, керівника, розповсюджувача, узгоджувати інформацію до її поширення або накладення заборони чи перешкоджання в будь-якій іншій формі тиражуванню або поширенню інформації»[4].

Таким чином, притягнення до відповідальності за поширення незаконного контенту вже після його публікації не може вважатися цензурою в класичному розумінні, а є передусім превентивним заходом, покликаним покращити якість контенту, спонукати журналістів дотримуватися журналістських стандартів та утримуватися від посягань на права людини в засобах масової інформації.

Так само у вже згаданих вище Керівних принципах зазначено, що контроль за передачами завжди повинен здійснюватися **після їхнього виходу в ефір**, а у випадку, якщо «мовник не дотримується законодавства або умов, викладених у ліцензії, регулювальні органи, відповідно до законодавства, повинні мати право накладати санкції»[5]. Отже, такий контроль, навпаки, є **необхідним засобом у боротьбі з поширенням протиправного контенту**.

1.4. Закордонний досвід свідчить, що регулювання контенту є поширеною практикою серед регуляторних органів у Європі. До прикладу, данський регулятор — The Radio and Television Board — тричі розглядав скарги на місцевий телеканал ROJ TV, який, на думку скаржників, виправдовував дії та вимоги Курдської робітничої партії, що визнана Європейським Союзом терористичною

організацією. У жодному з випадків регулятор не виявив неправомірного пропагування насильства чи расової ненависті, а тому санкції на телеканал не було накладено[6].

Британський регулятор — Office of Communications — виявив три порушення, вчинені радіостанцією впродовж трансляції музичного контенту з нецензурною лексикою в рамках радіопередачі «Година дітей». Регулятор не лише визнав цей контент таким, що може завдати шкоди фізичному, психічному чи моральному розвитку дітей, а й пояснив, яких заходів слід було вжити радіостанції, щоби уникнути таких правопорушень[7].

Ірландський регулятор — Broadcasting Authority of Ireland — виявив порушення журналістських принципів справедливості, об'єктивності та неупередженості у справі The Ray D'Arcy Show, у якій запрошений гість відверто адвокатував зміну законодавства про заборону абортів. Оскільки інші погляди в програмі були представлені як такі, що не витримують критики, а альтернативну позицію було висвітлено радіостанцією лише через 11 тижнів, регулятор дійшов висновку, що радіостанція не забезпечила об'єктивного висвітлення фактів[8].

1.5. Із наведених вище прикладів та стандартів можна дійти висновку, що регулювання контенту компетентними уповноваженими на те органами у європейських правових системах є **усталеною практикою, яка подекуди включає не лише дії щодо забороненого законом контенту, а й аналіз передач мовлення на предмет дотримання стандартів журналістської діяльності**, зокрема забезпечення об'єктивного висвітлення фактів і подій та сприяння вільному формуванню думок.

2. Повноваження Національної ради за чинним законодавством України та їх проактивне застосування

2.1. Попри дебати стосовно необхідності надання чи позбавлення регулятора в Україні повноважень, які почасти відбуваються й нині активізувалися в контексті обговорення нового законодавства про аудіовізуальні медіапослуги, варто зважати на те, що чинне законодавство України передбачає механізми втручання регулятора в контент. Для забезпечення якості контенту українських медіа, що **надзвичайно часто є рупорами власників та висвітлюють їхні погляди, зокрема й на політичне життя**, регулювання з боку регулятора має бути **проактивним** — а отже, має відігравати превентивну роль і не виправдовувати бездіяльності відсутністю звернень зацікавлених громадян. **Таке регулювання має застосовуватися до всіх видів контенту, обмеження на поширення яких передбачено відповідним законодавством.**

2.2. Повноваження Національної ради містяться в законодавстві про телебачення й радіомовлення, а також в інших законах, зокрема, стосовно реклами та виборів. У сферах регулювання реклами та виборів обсяг повноважень суттєво відрізняється, адже стосовно цих сфер Національна рада уповноважена винятково встановлювати порушення, тимчасом як притягнення винних до відповідальності здійснюється за посередництва інших органів.

2.3. Основну частину повноважень Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення — українського регулятора у сфері телебачення й радіомовлення — передбачено Законами України «Про телебачення і радіомовлення» та «Про Національну раду України з питань телебачення і

радіомовлення». Статтею 13 Закону про Національну раду[9] передбачено, що Національна рада здійснює, з-поміж іншого:

- нагляд за дотриманням телерадіоорганізаціями та провайдерами програмної послуги вимог законодавства в галузі телерадіомовлення;
- нагляд за дотриманням ліцензіатами вимог законодавства України щодо реклами та спонсорства у сфері телерадіомовлення;
- нагляд за дотриманням ліцензіатами визначеного законодавством порядку мовлення під час проведення виборчих кампаній та референдумів;
- нагляд за дотриманням телерадіоорганізаціями законодавства України у сфері кінематографії;
- нагляд за дотриманням телерадіоорганізаціями вимог законодавства України щодо частки вітчизняного продукту в їхніх програмах (передачах) та щодо вживання мов при здійсненні телерадіомовлення;
- нагляд за дотриманням телерадіоорганізаціями законодавства у сфері захисту суспільної моралі.

Закон про телебачення і радіомовлення[10] певною мірою дублює ці положення, — у статті 70 ідеться про те, що Національна рада здійснює контроль за дотриманням та забезпечує виконання вимог:

- законодавства України у сфері телебачення й радіомовлення;
- Закону України «Про рекламу» щодо спонсорства й порядку розповсюдження реклами на телебаченні й радіомовленні;
- законодавства про захист суспільної моралі;
- законодавства про кінематографію щодо квоти демонстрування національних фільмів та щодо розповсюдження чи демонстрування телерадіоорганізаціями творів, розповсюдження й демонстрування яких заборонено законодавством про кінематографію;
- законодавства про вибори.

3. Регулювання аудіовізуального контенту й прями норми Закону України «Про телебачення і радіомовлення»

3.1. Закон про телебачення і радіомовлення чітко передбачає механізми реагування регулятора на порушення у сферах **«законодавства у сфері телебачення і радіомовлення, законодавства про кінематографію та законодавства про захист суспільної моралі»**. Відповідні механізми передбачено статтями 71, 72 та частиною шостою статті 70 Закону про телебачення і радіомовлення.

Варто зазначити, що, згідно з нормою статті 3 Закону, законодавство про телебачення і радіомовлення також включає **Закон України «Про інформацію» та міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України**.

Отже, статті 71 та 72 Закону про телебачення і радіомовлення, якими встановлюються відповідальність та санкції за порушення законодавства про телебачення й радіомовлення, дозволяють Національній раді України з питань телебачення і радіомовлення поширювати контрольну діяльність і на предмет дотримання положень, зокрема, **Європейської конвенції про транскордонне телебачення**, в тому числі і щодо вимог із **забезпечення об'єктивного висвітлення фактів і подій**. Що важливо, останню вимогу

також відтворено у *статті 59* Закону про телебачення і радіомовлення, якою передбачається обов'язок телерадіоорганізацій **поширювати об'єктивну інформацію** — а тому регулятор має реагувати на поширення необ'єктивної інформації мовниками.

3.2. Норми статей 71 та 72 Закону про телебачення і радіомовлення передбачає, що відповідальність за порушення законодавства *про телебачення і радіомовлення* встановлюється на підставі **документальних свідчень, актів перевірки телерадіоорганізацій (зокрема за наслідками офіційного моніторингу Національної ради та звернень громадян), звернень визначених цим Законом органів державної влади.** Можливим є й накладення санкцій за транслювання протиправного контенту:

- оголошення попередження;
- стягнення штрафу (в разі, якщо після винесення попередження порушення не було усунуто або якщо телерадіоорганізація за час після видачі (продовження) ліцензії вже отримала не менше трьох попереджень);
- подання до суду справи про анулювання ліцензії на мовлення (в разі якщо порушення не було усунуто після попередження та стягнення штрафу).

Щодо компетенції у сфері *законодавства про кінематографію*, то в разі виявлення ознак порушення телерадіоорганізаціями законодавства про кінематографію щодо квоти демонстрування національних фільмів та щодо розповсюдження чи демонстрування творів, розповсюдження й демонстрування яких заборонено законодавством про кінематографію, регулятором має бути складено відповідний акт, що передається **Державному агентству України з питань кіно** для вжиття заходів, передбачених законодавством.

3.3. Стаття 15 Закону України «Про захист суспільної моралі» передбачає, що контроль за дотриманням норм закону в межах своєї компетенції здійснює Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення^[11]. Як орган ліцензування у сфері телебачення й радіомовлення вона має право розглядати справи про порушення суб'єктами господарювання вимог Закону про суспільну мораль і ліцензійних умов та за результатами розгляду виносити попередження, застосовувати штрафні санкції, призупиняти чи анулювати ліцензію, передавати справи про порушення в цій сфері на розгляд прокуратури та суду.

Крім того, стаття 62 Закону про телебачення і радіомовлення містить норму, якою передбачається, що при створенні, підготовці та розповсюдженні телерадіопрограм і передач телерадіоорганізації і провайдери програмної послуги зобов'язані дотримуватися вимог законодавства України про захист суспільної моралі. Це, у свою чергу, дозволяє дійти висновку, що порушення норми дозволить застосувати санкції, згадані в пункті 3.2 Рекомендації.

4. Повноваження Національної ради у світлі бланкетних норм Закону України «Про телебачення і радіомовлення» (щодо реклами та виборів)

4.1. У контексті бланкетних норм статті 71 Закону про телебачення і радіомовлення окремо необхідно звернутися до відповідного, профільного законодавства, яке деталізує обсяг повноважень регулятора в інших сферах, не згаданих у пункті 3.1 Рекомендації. На відміну від законодавства про телебачення і радіомовлення, механізми регулятора щодо притягнення до відповідальності за

розповсюдження протиправного контенту в **інших сферах** є більш складними та менш ефективними, оскільки здійснюються за посередництва інших органів влади. Втім, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, задля ефективного забезпечення прав людини, **має активно діяти в межах таких повноважень.**

4.2. Стаття 70 Закону про телебачення і радіомовлення містить бланкетну норму, яка встановлює повноваження Національної ради зі здійснення контролю за дотриманням та забезпечення виконання вимог Закону України «Про рекламу» щодо спонсорства й порядку розповсюдження реклами на телебаченні й радіомовленні. Важливо підкреслити, що такі вимоги містяться *не лише у спеціалізованих нормах* статей 5 («Спонсорство») та 13 («Реклама на телебаченні та радіо») Закону України «Про рекламу», а й у **статті 8 («Загальні вимоги до реклами»)**, що регулює певні особливості контентної складової.

Законом України «Про рекламу» в статті 26 Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення визначено як орган, *«який здійснює контроль за дотриманням законодавства України про рекламу щодо телерадіоорганізацій усіх форм власності»*^[12]. Відповідно, регулятор наділений **і повноваженнями, передбаченими частиною другою цієї статті та статтею 27 Закону про рекламу**, а саме, з-поміж іншого:

- вимагати від рекламодавців, виробників та розповсюджувачів реклами усунення виявлених порушень вимог законодавства;
- надавати (надсилати) рекламодавцям, виробникам та розповсюджувачам реклами обов'язкові для виконання приписи про усунення порушень;
- приймати рішення про зупинення розповсюдження відповідної реклами;
- із метою захисту інтересів суспільства, держави, споживачів реклами й учасників рекламного ринку звертатися до суду з позовами про заборону відповідної реклами та її публічне спростування;
- робити подання до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів (нині – **Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів**) щодо накладення штрафів, передбачених Законом про рекламу (п'ятикратна вартість розповсюдження реклами для її розповсюджувачів).

4.3. Можливості регулювати аудіовізуальний контент у контексті виборчого законодавства передбачено Законом України «Про вибори народних депутатів України» (хоча їх і не згадано в законодавстві про місцеві вибори та вибори Президента України). Втім, не варто забувати і про те, що під час виборчого процесу залишаються чинними для мовників і **вимоги загального законодавства про телебачення й радіомовлення** – а тому *«при необ'єктивному висвітленні виборчого процесу»* Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення *«має реагувати на підставі своїх повноважень, згаданих у пунктах 3.1–3.2 Рекомендації»*.

Частина шоста статті 66 Закону про вибори народних депутатів^[13] передбачає можливість Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення **здійснювати контроль за дотриманням вимог закону про інформаційне забезпечення виборів та проведення передвиборної агітації щодо електронних (аудіовізуальних) засобів масової**

інформації. При цьому в разі виявлення порушень регулятор має поінформувати про такі порушення Центральну виборчу комісію або окружні виборчі комісії. Остання норма фактично **надає регуляторові повноваження встановлювати порушення в даній сфері**, після чого притягнення до відповідальності належить до компетенції відповідальних органів.

4.4. Окремо варто нагадати про положення Кодексу України про адміністративні правопорушення, який регламентує повноваження представників регулятора в контексті складення протоколів про вчинення правопорушення. Так, представники Національної ради можуть складати протоколи у випадках вчинення правопорушення, передбаченого статтями 212-9 щодо **порушення порядку ведення передвиборної агітації, агітації під час підготовки і проведення референдуму, порядку участі в інформаційному забезпеченні виборів з використанням електронних (аудіовізуальних) засобів масової інформації** та 212-11 щодо **ненадання можливості оприлюднити відповідь щодо інформації, поширеної стосовно суб'єкта виборчого процесу електронним (аудіовізуальним) засобом масової інформації**^[14].

На підставі зазначеного вище можна стверджувати, що Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення має **значний обсяг повноважень щодо всіх сфер розповсюдження контенту, передбачених Законом про телебачення і радіомовлення та Законом про Національну раду та бланкетними нормами, що в них містяться.** Утім, варто зазначити, що окремі положення, які стосуються можливостей втручання в контент і притягнення до відповідальності, є недостатньо чіткими й потребують **додаткового доопрацювання регулятором або ж чіткішої деталізації в рамках чинного законодавства.**

Незалежна медійна рада, керуючись пунктом 4 Положення про Незалежну медійну раду, а також із метою заохочення та вдосконалення самостійної проактивної роботи регулятора у сфері телебачення й радіомовлення — Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення — рекомендує:

- **Національній раді України з питань телебачення і радіомовлення:**
 - **ефективно використовувати повноваження** щодо регулювання аудіовізуального контенту, якими регулятор наділений на підставі чинного законодавства у сфері телебачення й радіомовлення та кінематографії, зокрема в контексті дотримання мовниками **вимог щодо поширення об'єктивної інформації;**
 - **проактивно реагувати на порушення, вчинені мовниками у сферах реклами та виборів**, у рамках повноважень, передбачених рекламним та виборчим законодавством;
 - **заохочувати використання скарг громадян на контент аудіовізуальних ЗМІ як дієвого способу контролювати його якість**, налагодити механізм розгляду таких скарг **у розумні строки**, враховуючи широку аудиторію глядачів / слухачів та великий вплив аудіовізуального контенту на них;

- **удосконалити внутрішні процедури моніторингу контенту й реагування на правопорушення, із ширшим залученням громадських організацій у цій сфері;**
 - **запровадити можливість подавати електронні скарги.**
- **Верховній Раді України:**
 - **розробити за участі експертного середовища пропозиції необхідних змін до законодавства з питань телебачення й радіомовлення для оптимізації механізмів притягнення до відповідальності за порушення в усіх сферах регулювання аудіовізуального контенту, зокрема у сфері виборчого законодавства;**
 - **врахувати можливість розширення та зведення в одному законі повноважень регулятора щодо регулювання аудіовізуального контенту при прийнятті оновленого законодавства про аудіовізуальні медіапослуги.**

[1] http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_004

[2] http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_728

[3] http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_444

[4] <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>

[5] http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_728

[6] <http://english.slks.dk/english/media/current-issues/roj-tv/>

[7] http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/enforcement/broadcast-bulletins/obb304/Issue_304.pdf

[8] <http://www.bai.ie/en/download/130300/>

[9] <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/538/97-вр>

[10] <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3759-12>

[11] <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1296-15>

[12] <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/270/96-вр>

[13] <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>

[14] <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80732-10>